

**ASPEK HUKUM HAK PAKAI ATAS TANAH
NEGARA SEBAGAI OBJEK JAMINAN¹
Oleh: Arter Y. Ginting²**

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan hak pakai atas tanah negara untuk dapat dijadikan objek jaminan dan bagaimana aspek-aspek hukum hak pakai sebagai jaminan dalam suatu perjanjian kredit. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Jangka waktu perlunasan utang yang dijamin disesuaikan dengan jangka waktu jaminan. Permasalahan akan muncul apabila jangka waktu tersebut tidak disesuaikan dengan jangka waktu jaminan. Penetapan batas maksimum nilai jaminan atas tanah hak pakai atas tanah negara merupakan kewenangan privat (hak) yang dapat dipunyai oleh pemilik hak pakai hanya sebagai penggunaan bangunan dan/atau memungut hasil dan tanah yang dijadikan objek haknya. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atas tanah hak pakai atas tanah negara tidak dapat dijadikan patokan dalam menetapkan nilai jaminan, nilai tanah tidak dapat dijadikan jaminan karena tanah merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara. 2. Objek hak tanggungan dapat dijamin lebih dari satu kali, maka kewenangan privat yang terdapat pada hak pakai adalah jaminan kenyamanan dan keamanan kreditur untuk memperoleh haknya kembali dari debitur yang menjaminkan tanah hak pakai atas tanah negara sebagai jaminan utangnya. Lembaga jaminan yang lebih tepat untuk hak pakai atas tanah negara adalah fidusia, karena hak pakai hanya memiliki hak untuk mempergunakan dan memungut hasil atas tanah bukan hak atas tanah.

Kata kunci: Aspek hukum, hak pakai atas tanah Negara, objek jaminan

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembicaraan masalah tanah akan selalu menjadi topik diskusi yang menarik karena kita dihadapkan kepada permasalahan

pertentangan kepentingan antara individu, masyarakat dan negara. Di antara kepentingan-kepentingan tersebut harus ditetapkan salah satu yang dijadikan prioritas di dalam menetapkan suatu kebijakan berkaitan dengan tanah.

Problematika pertanahan terus mencuat dalam dinamika kehidupan bangsa Indonesia. Berbagai daerah di nusantara tentunya memiliki karakteristik permasalahan pertanahan yang berbeda di antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Keadaan ini semakin nyata sebagai konsekuensi dari dasar pemahaman dan pandangan orang Indonesia terhadap tanah. Kebanyakan orang Indonesia memandang tanah sebagai sarana tempat tinggal dan memberikan penghidupan sehingga tanah mempunyai fungsi yang sangat penting.

Menurut Harsono, walaupun tidak dinyatakan dengan tegas, dari apa yang tercantum dalam konsiderans, pasal-pasal dan penjelasan, dapatlah disimpulkan bahwa pengertian agraria dan hukum agraria dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, untuk selanjutnya disebut UUPA, digunakan dalam arti yang sangat luas. Pengertian agraria meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.³

Pemakaian sebutan agraria dalam arti yang demikian luasnya, dalam pengertian UUPA, hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang meliputi hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi, hukum air yang mengatur hak-hak penguasaan atas air, hukum pertambangan yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian, hukum perikanan yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air, hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan *space law*) yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksud dalam Pasal 48 UUPA.⁴

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Dr. Grees Thelma Mozes, SH, MH; Olij Kereh, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 13071101119

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hal. 6.

Menurut Sudiyat, sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara, tanah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa dan negara yang bersangkutan, lebih-lebih yang corak agrarisnya mendominasi. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine quanon*.⁵

Sebenarnya, jauh sebelum pendapat Sudiyat muncul, UUPA dalam pertimbangannya juga menegaskan bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa, sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia dan perkembangan zaman serta merupakan perwujudan asas Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial. Hal ini juga diperkuat oleh Pasal 6 UUPA yang mengatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.⁶

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk membuat skripsi ini dengan judul “Aspek-aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan”

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan hak pakai atas tanah negara untuk dapat dijadikan objek jaminan ?
2. Bagaimana aspek-aspek hukum hak pakai sebagai jaminan dalam suatu perjanjian kredit ?

C. Metode Penelitian

Penelitian untuk penulisan skripsi ini merupakan suatu penelitian hukum normatif. Dengan demikian, penelitian ini terutama merupakan penelitian yang bersifat hukum positif yang meletakkan hukum positif dipusat penelitian.

PEMBAHASAN

A. Hak Pakai Sebagai Objek Jaminan

Pengaturan tentang tanah sebagai *Jaminan* termasuk ke dalam kewenangan negara dalam menentukan dan mengatur hubungan-

hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Pasal 51 UU No. 5 tahun 1960 telah mengatur tentang bentuk-bentuk hak atas tanah yang dapat dijadikan objek jaminan berupa hak tanggungan. Pasal 51 UUPA menyebutkan: “hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-undang”.

Pasal 57 UUPA menyatakan bahwa selama undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam Pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan mengenai hipotik dalam KUH Perdata. KUH Perdata menganut asas *accessi*, yang dapat diketahui, antara lain, dari benda-benda yang dapat dibebani dengan hipotik menurut Pasal 1164 KUH Perdata:

1. Barang-barang tak bergerak yang dapat diperdagangkan, beserta semua yang termasuk bagiannya, sejauh hal yang tersebut terakhir ini dianggap sebagai barang tak bergerak;
2. Hak pakai hasil barang-barang itu dengan segala sesuatu yang termasuk bagiannya;
3. Hak numpang karang dan hak usaha;
4. Bunga tanah yang terutang, baik dalam bentuk uang maupun dalam bentuk hasil tanah;
5. Hak sepersepuluhan;
6. Pasar atau pekan raya, yang diakui oleh pemerintah, beserta hak istimewanya yang melekat.

Semenjak tahun 1996, ketentuan-ketentuan tentang hipotik berkaitan dengan tanah yang diatur KUH Perdata tidak berlaku lagi, karena Indonesia telah mempunyai undang-undang yang mengatur tentang lembaga jaminan berkaitan dengan tanah yaitu UU No. 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Memperhatikan isi Pasal 51 UUPA, maka hanya 3 (tiga) bentuk hak atas tanah yang dapat dibebani dengan hak tanggungan. Di dalam UU No. 4 tahun 1996, bentuk hak tersebut diperluas, yaitu dengan menjadikan hak pakai atas tanah negara sebagai salah satu bentuk hak yang dapat dibebani dengan hak tanggungan (Pasal 4 ayat (2) UU No. 4 tahun

⁴ *Ibid*, hal. 8.

⁵ Iman Sudiyat, *Hukum Adat, Sktesa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1978, hal. 82.

⁶ *Ibid*

1996).

UUPA tidak menganut asas *accessi* tetapi mengenal asas *horizontalescheiding*. Menurut Sri Soedewi Masjchun Sofwan (1974: 15) menjadikan hak guna usaha dan hak guna bangunan (Pasal 51 UUPA) sebagai objek hak hipotik atau *credietverband* adalah bertentangan dengan asas yang dianut di dalam UUPA. Tentunya hal itu tidak jauh berbeda dengan menjadikan hak pakai atas tanah negara sebagai objek hak hipotik.

Sama halnya dengan hak guna bangunan dan hak guna usaha, menjaminkan hak pakai atas negara berarti menjaminkan semua benda dan hak yang terdapat di atas tanah yang dimiliki, sementara tanahnya sendiri tidak dapat dimiliki. Oleh karena itu, menurut Sri Soedewi Masjchun Sofwan, hak-hak atas tanah tersebut (hak guna usaha dan hak guna bangunan) hanya dapat dijaminkan melalui fidusia.⁷ Berkaitan dengan menjadikan hak pakai sebagai objek hak tanggungan, Surat Edaran Dirjen Agraria No. DLB 3/37/3-73 tanggal 6 Maret 1973 menyatakan bahwa hak pakai tidak dapat dijadikan objek hak tanggungan. Akibat dari ketentuan ini, maka praktek perbankan mengambil jalan keluar sendiri di dalam menjadikan hak pakai sebagai objek jaminan utang, yaitu dengan memilih lembaga fidusia. Praktek perbankan ini kemudian diperkuat oleh UU No.16 tahun 1985.

Pada hak pakai sebagai objek jaminan, maka di sini terlihat adanya pemisahan vertikal antara tanah dengan bangunan atau tanaman yang ditanam di atas tanah tersebut. Dinyatakan ada pemisahan vertikal adalah karena isi dari hak pakai atau kewenangan privat yang terdapat pada hak pakai yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil. Berdasarkan kewenangan privat tersebut, maka sudah barang tentu yang dijadikan jaminan adalah semua yang menjadi kewenangan (hak) privat tersebut, sementara tanahnya sendiri apabila telah habis masa berlaku hak pakai akan kembali menjadi tanah negara. Dengan menjadikan hak pakai sebagai objek hak tanggungan, maka terjadi *insinkronisasi* antara UUPA dengan UU No. 4 tahun 1996 dan PP No. 40 tahun 1996. Berkaitan dengan menjadikan hak pakai sebagai objek jaminan ini, maka hak

pakai yang dapat dijadikan sebagai objek jaminan adalah hak pakai privat. Pembebanan hak pakai publik dengan hak tanggungan, kiranya akan berarti menjadikan tanah negara sebagai objek jaminan utang, karena jika tanah tersebut tidak dipakai lagi akan kembali menjadi tanah negara atau dikembalikan kepada pemerintah.

B. Aspek-aspek Hukum Hak Pakai Tanah Negara Sebagai Jaminan

Aspek-aspek hukum yang terkait erat dengan menjadikan hak pakai sebagai jaminan adalah:

1. Hukum Benda

Di dalam ketentuan tentang jaminan yang diatur di dalam KUH Perdata, hanya benda tetap yang dapat dibebani dengan hipotik. Pada mulanya Hak Pakai dikategorikan ke dalam kelompok benda bergerak. Hal ini antara lain dapat diketahui dari putusan Mahkamah Agung No. 372K/Sip/1972 dalam kasus Lo Ding Siang dan di dalam peraturan perundang-undangan.

Pandangan terhadap hak pakai sebagai benda bergerak ini telah mewarnai polemik dan mendorong timbulnya pelbagai pendapat. Sri Soedewi Masjchun Sofwan secara implisit mendukung pendapat Mahkamah Agung tersebut, dengan menyatakan bahwa terhadap hak pakai hendaknya dapat diadakan fidusia. Pandangan ini kemudian diperkuat oleh Pasal 12 ayat (1) b UU No. 16 tahun 1985 tentang Rumah susun. Pada Pasal 12 UU No. 16 tahun 1985 secara tegas dinyatakan bahwa hanya hak milik atau hak guna bangunan yang dapat dibebani dengan hipotik. Secara lengkap Pasal 12 ayat (1) b berbunyi:

“Rumah susun berikut tanah tempat bangunan itu berdiri serta benda lainnya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut dapat dijadikan jaminan hutang dengan:

- a. dibebani hipotik, jika tanahnya adalah tanah hak milik atau hak guna bangunan;
- b. dibebani fidusia, jika tanahnya tanah hak pakai atas tanah negara;

Dengan dijadikan hak pakai atas tanah negara menjadi objek fidusia berarti hak

⁷ *Ibid*, hal. 15.

pakai termasuk ke dalam kategori benda bergerak, namun kemudian di dalam UU No. 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (disingkat dengan UUHT), hak pakai atas tanah negara, dimasukkan ke dalam kategori benda tetap. Hal itu terlihat dan hak pakai dapat dibebani dengan hak tanggungan (terjemahan atau bahasa Indonesia untuk terminologi hipotik yang dikenal di dalam KUH Perdata).

Pasal 4 ayat (2) UUHT memungkinkan hak pakai atas tanah negara, sebagai objek hak tanggungan. Secara lengkap Pasal 4 ayat (2) menyatakan:

“Selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Hak pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dapat juga dibebani Hak Tanggungan”.

Memperhatikan isi Pasal 4 ayat (2) di atas, terlihat bahwa dasar menjadikan hak pakai atas tanah negara sebagai objek hak tanggungan adalah karena hak pakai wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan. Keberadaan hak pakai atas tanah negara sebagai objek hak tanggungan kemudian dipertegas dengan Pasal 53 ayat (1) PP No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Pada Pasal 53 ayat (1) PP No.40 dinyatakan bahwa :

“Hak pakai atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak Tanggungan”.

2. Kewarganegaraan

Pembicaraan tentang kewarganegaraan adalah dalam kaitannya dengan Subjek Hak Pakai. UUPA menganut adanya pemisahan yang tegas antara warga negara, dari bukan warga negara di dalam melakukan pemberian dan pengakuan hak atas tanah. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan hubungan yang abadi dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam anti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam

masyarakat dari negara hukum Indonesia yang berdaulat, adil, dan makmur, sehingga hak menguasai dan negara tidak dapat dilepaskan kepada bangsa asing atau sebagian diberikan kepada bangsa asing.

Asas nasionalitas yang dianut di dalam UUPA, pada sejarah perjalanan pembangunan dirasakan oleh beberapa kalangan terutama pebisnis sebagai kendala di dalam mengembangkan usahanya di Indonesia. Bagi pebisnis Indonesia, terutama dalam bidang properti, dirasakan sebagai hambatan di dalam memasarkan rumah dan bangunan yang telah dibangun, sementara bagi pebisnis asing dirasakan sebagai hambatan di dalam mendapatkan tempat tinggal atau tempat usaha. Sebaliknya dengan adanya asas nasionalitas tersebut merupakan bentuk perlindungan terhadap kepentingan rakyat dan bangsa Indonesia dalam menikmati kehidupan yang layak di negara dan di antara bangsanya sendiri.

Sebelum diberlakukan PP No.40 tahun 1996, kendala tersebut sering diterobos dengan menggunakan pelbagai perangkat hukum bahkan dilakukan dengan penyelundupan hukum. Penggunaan perangkat hukum di antaranya adalah dalam bentuk Sewa menyewa dengan jangka waktu yang tidak terbatas dengan harga sewa yang sama dengan harga beli. Penggunaan lembaga sewa tersebut di antaranya dilakukan dengan menggunakan anjak piutang (*factoring*). Penyelundupan hukum kadangkala dilakukan dengan menggunakan *stromen* dan *strowomen*, atau dengan menggunakan lembaga perkawinan, di mana isteri atau suami yang warganegara Indonesia yang bertindak sebagai pembeli.

Dengan diberlakukannya PP No. 40 tahun 1996 yang memperluas subjek hukum hak pakai, maka permasalahan hukum yang timbul lebih lanjut adalah “apakah semua subjek hukum hak pakai dapat menjadi subjek hukum pada hak tanggungan”. Permasalahan ini tidak hanya dapat dijawab dengan singkat dari pilihan “ya” dan “tidak”, karena didalamnya terkandung politik hukum pertanahan dan pembangunan ekonomi Indonesia. Bila mengacu kepada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka jelas-jelas dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan

alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Dengan memperluas berlakunya hak pakai kepada pihak asing, ini berarti bahwa warga negara Indonesia harus mampu bersaing dengan warga negara asing. Untuk mendapatkan kesempatan memiliki hak pakai atas tanah yang dikuasai langsung oleh negaranya.

Dalam persaingan tersebut, warga negara Indonesia yang kurang mampu tentu saja akan bersaing dengan warga negara asing yang mempunyai kondisi ekonomi (finansial) yang jauh lebih baik dari sebagian besar warga negara Indonesia.

Kebijakan memperluas subjek hak pakai atas tanah negara merupakan pilihan yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menghadapi era globalisasi ekonomi dunia. Hanya saja kebijakan tersebut terkesan kurang menunjukkan politik hukum yang jelas, bahkan dapat dinyatakan telah mengaburkan politik hukum khususnya dalam bidang pertanahan yang telah ditetapkan di dalam UUPA.

Pada politik hukum tanah yang terkandung pada UUPA menunjukkan adanya penekanan kepada penggunaan tanah dari segi *social asset* bagi keutuhan bangsa Indonesia dan *economic asset* bagi pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan bangsa Indonesia. Di dalam UU Hak Tanggungan (UU No. 4 tahun 1996) semua subjek hukum hak pakai dapat menjadi pihak pada perjanjian jaminan utang dengan hak tanggungan atas tanah hak pakai (atas tanah dikuasai langsung oleh negara, dan tanah hak milik) yang dipunyainya. Di dalam undang-undang ini tidak ditemukan adanya ketentuan tentang pembatasan subjek hak pakai yang dapat menjadi subjek dalam perjanjian utang dengan hak tanggungan. Hal ini berarti undang-undang tidak membatasi dan siapa saja sepanjang dapat menjadi subjek hak pakai, maka dapat menjadi subjek hak tanggungan.

Pembatasan subjek hak tanggungan atas tanah hak pakai atas tanah negara dibutuhkan manakala dikaitkan dengan tanggung jawab dan tugas negara terhadap warganegaranya. Lingkup dari hak pakai

adalah menggunakan dan memungut hasil dari tanah, maka untuk membatasi subjek hak pakai yang dapat menjadi subjek hak tanggungan dapat dikaitkan dengan landasan konstitusional politik hukum tanah yang tertuang di dalam Pasal 46 ayat (1) UUPA. Pasal 46 ayat (1) menyatakan bahwa hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia. Asas yang terkandung pada Pasal 46 ayat (1) ini adalah asas nasionalitas.

Orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai hak pakai atas tanah negara, sebagai orang (subjek) yang memiliki hak pakai. Hal itu berarti bahwa orang asing tersebut dapat menjadikan hak yang dimilikinya tersebut sebagai objek hak tanggungan. Kemungkinan untuk itu terbuka, karena peraturan perundang-undangan tidak ada yang membatasi atau melarangnya. Tidak adanya larangan atau pembatasan tersebut akan mendorong dan membuka kemungkinan penggunaan lembaga jaminan oleh orang asing. Kiranya praktek penggunaan lembaga jaminan atas hak pakai atas tanah negara ini, antara lain, dapat ditelusuri pada pelaksanaan pembangunan perumahan dan penyediaan rumah melalui Perusahaan-perusahaan Pembangunan Perumahan (*Real Estat*).

3. Perumahan

Permasalahan pemukiman terutama di daerah perkotaan merupakan permasalahan yang sangat dirasakan perlu mendapatkan perhatian serius. Dari proyeksi penduduk perkotaan yang telah dilakukan, dinyatakan pada akhir abad ke-20 terdapat 51% penduduk dunia akan bermukim di daerah perkotaan (Philip M. Hauser, 1985). Dari sejumlah permasalahan perkotaan, permasalahan perumahan merupakan permasalahan yang sangat perlu mendapat perhatian. Untuk itu pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 35 tahun 1974 telah membentuk Badan Kebijakan Perumahan Nasional yang kemudian diubah dengan Keputusan Presiden No. 8 tahun 1985 dan Keputusan Presiden No. 8 tahun 1989. Dengan Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1974 di-

bentuklah suatu Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1988. Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas) ini dibentuk dalam rangka penyediaan perumahan bagi masyarakat terutama golongan ekonomi menengah ke bawah.

Terbatasnya kemampuan Perum Perumnas dalam penyediaan rumah, mendorong pemerintah mengundang pihak swasta untuk berpartisipasi, sehingga mulailah berkembang perusahaan pembangunan perumahan yang lebih dikenal dengan *Real Estat*. Perkembangan yang sangat pesat dari kegiatan pembangunan perumahan yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta ini telah menyebabkan *booming property* di Indonesia. *Booming* ini semakin dirasakan seiring dengan timbulnya resesi ekonomi. Sebagian besar masyarakat tujuan kegiatan pembangunan perumahan tidak lagi mampu mengakses perumahan yang tersedia. Sementara upaya menuju era globalisasi ekonomi berharap agar pebisnis asing dapat memiliki rumah atau tempat usaha di Indonesia. Berbagai akibat sampingan bermunculan mengiringi *booming property*, antara lain, timbulnya kredit macet karena pembangunan perumahan oleh swasta dibiayai dengan pinjaman (kredit konstruksi) dari bank; dan munculnya kebutuhan akan perangkat hukum yang membuka kemungkinan orang asing dapat memiliki rumah di Indonesia. Kebutuhan-kebutuhan tersebut kemudian ditampung dengan memberlakukan Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1996 yang memungkinkan orang asing memiliki rumah di atas tanah hak pakai atas tanah negara.

4. Penanaman Modal

Tanah merupakan faktor modal yang permanen dan sangat diperlukan sebagai tempat bagi kegiatan usaha perekonomian. Di samping itu, tanah juga dapat dijaminkan untuk mendapatkan modal lancar. Dalam rangka penyediaan modal bagi pembangunan, khususnya dalam bidang ekonomi, pemerintah Indonesia telah menetapkan kebijakan penanaman modal di

Indonesia berupa Penanaman Modal Dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing. Penanaman Modal Asing diatur dengan UU No. 1 tahun 1967 dan Penanaman Modal Dalam Negeri diatur dengan UU No. 6 tahun 1968. Dengan kedua undang-undang, badan hukum asing dimungkinkan menanamkan modalnya di Indonesia. Terhadap kedua bentuk penanaman modal ini, ketentuan-ketentuan baik tentang penanaman modal maupun di dalam ketentuan yang berkaitan dengan jaminan tentang tanah tidak diatur adanya larangan untuk menjadikan tanah yang dimiliki oleh orang dan badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia sebagai objek hak tanggungan. Hal ini berarti bahwa badan hukum dan orang asing dapat membebani hak pakai atas tanah negara yang dimilikinya dengan hak tanggungan.

5. Eksekusi dan Pelelangan

Hak Tanggungan hapus jika hak atas tanah yang dibebaninya hapus. Hapusnya hak pakai atas tanah negara dapat terjadi karena jangka waktu berlakunya telah berakhir, pencabutan hak, hak dilepaskan oleh pemegangnya atau tidak digunakan lagi sebagaimana peruntukannya. Hapusnya hak pakai berarti hilangnya jaminan atas piutang kreditur dan bersamaan dengan hapusnya hak pakai debitur tidak dapat memenuhi kewajibannya karena pailit. Dalam keadaan demikian eksekusi dan pelelangan tidak dapat dilakukan, karena hak atas benda yang dijadikan jaminan telah hapus. Mengingat isi dari hak pakai adalah hak memungut hasil dan memanfaatkan tanah, maka eksekusi hanya dapat dilakukan sebatas hak yang dipunyai oleh subjek hukum hak pakai yang dijaminkan atau yang dibebani hak tanggungan tersebut (*Nemo plus iuris in alium transfere potest quam ipse habet*).

6. Hukum Perbankan

Salah satu faktor yang kiranya menjadi penyebab kredit macet adalah besarnya nilai jaminan yang tidak sebanding dengan pinjaman. Di dunia perbankan umumnya dianut konsep penilaian terhadap barang jaminan paling tinggi 80% dari nilai jaminan,

dari besarnya pinjaman dapat diberikan adalah 80% dari nilai jaminan. Penetapan nilai jaminan atas benda yang akan dijadikan objek hak tanggungan belum ada acuan yang jelas dan belum memperhitungkan nilai dari hak yang dimiliki oleh seorang pemegang hak, sehingga sanksi terhadap pelanggaran mengenai penetapan nilai jaminan tidak dapat diberikan.

UUPA menganut asas pemisahan horizontal, hal ini berarti bahwa nilai barang jaminan, adalah sebesar hak yang dimiliki oleh pihak yang menjaminkan. Di dalam hal hak pakai atas tanah negara, dengan adanya batas waktu penggunaan, maka sudah barang tentu nilai jaminan atas hak pakai tersebut akan berkurang dengan berjalannya waktu hak. Seharusnya nilai yang dapat diperhitungkan untuk menetapkan besarnya jaminan adalah nilai sepanjang batas sisa waktu hak pakai tersebut bukan berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai jual atas tanah tersebut.

Konsep dasar perhitungan tersebut akan sangat mempengaruhi perjalanan bisnis perbankan. Hal itu dapat diketahui dari berapa banyak kredit macet yang dialami oleh perbankan. Kalaupun ada jaminan, tetapi karena pada saat pemberian kredit permasalahan jangka waktu dan nilai riil dari barang jaminan kurang memperhatikan asas pemisahan horizontal yang dianut oleh UUPA, maka akhirnya kredit tersebut menjadi kredit yang tak tertagih. Walaupun keberadaan hak tanggungan sebagai salah satu hak yang harus didahulukan, namun bila hal itu dihadapkan kepada keadaan bahwa objek hak tanggungannya telah hapus dan jatuh menjadi tanah di bawah penguasaan negara, maka kedudukan kreditur akan tetap berada pada pihak yang lemah. Kepentingan negara sebagai pemegang hak menguasai dari tanah tersebut juga harus diperhatikan, maka tentunya kepentingan negara akan lebih diutamakan dari pada kepentingan swasta, terutama jika tanah tersebut akan digunakan untuk kegiatan pembangunan tempat-tempat yang berkaitan dengan kepentingan umum.

Di dalam Pasal 53 ayat (2) PP No. 40 tahun 1996 dinyatakan secara tegas bahwa Hak

Pakai atas tanah negara dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan selama hak itu masih ada, jika hak pakai hapus maka hak tanggungan ini akan hapus dengan sendirinya. Permasalahan yang sering timbul berkaitan dengan jangka waktu ini adalah jangka waktu utang yang dijamin dengan hak pakai tersebut belum berakhir, sementara hak tanggungan telah hapus. Kondisi hukum yang terjadi dalam keadaan demikian adalah:

1. Kreditur tidak lagi mempunyai jaminan pengembalian atas piutangnya, terutama jika hak pakai tidak dapat diperpanjang karena pemerintah membutuhkan tanah tersebut. Di sini terlihat adanya konflik kepentingan pada tugas negara dalam melindungi kreditur dari pelaksanaan rencana pembangunan yang telah disusun berdasarkan konsep tata ruang.
2. Jika hak tersebut diperpanjang, maka debitur kembali dikenakan biaya proses pengikatan dan pendaftaran hak tanggungan. Hal ini berakibat terjadinya ekonomi biaya tinggi.

7. Administrasi

Pengaturan tentang pendaftaran hak tanggungan akan berkaitan erat dengan hak tanggungan atas hak pakai atas tanah negara. Di dalam Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran hak tanggungan atas hak pakai atas tanah negara secara inklusif termasuk ke dalam ketentuan tentang pendaftaran Hak Tanggungan yang objeknya berupa hak atas tanah *aan sichi*. Hak Pakai atas tanah negara mempunyai karakter tersendiri, yang apabila dibebani oleh hak tanggungan perlu dikaji secara jeli. Hal itu menjadi penting apabila kita dihadapkan kepada keadaan "Pailit", yaitu apabila debitur yang mengagunkan tanah Hak Pakai Atas Tanah Negara jatuh pailit, maka tanah tersebut tentu akan menjadi objek sita; sementara itu tanah bukan merupakan kewenangan privat dan pemilik hak pakai.

Permasalahan administrasi yang tidak pernah disinggung tersebut dapat berakibat kehancuran pada pemberi kredit yang

umumnya perbankan adalah berkaitan dengan penetapan nilai agunan atas tanah hak pakai. Nilai agunan umumnya diperhitungkan berdasarkan NJOP atau nilai jual riel dari hak pakai tersebut, sementara yang menjadi hak dari pemegang hak pakai atas negara hanyalah benda yang dibangun atau yang ditanam di atas tanah tersebut.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Jangka waktu perlunasan utang yang dijamin disesuaikan dengan jangka waktu jaminan. Permasalahan akan muncul apabila jangka waktu tersebut tidak disesuaikan dengan jangka waktu jaminan. Penetapan batas maksimum nilai jaminan atas tanah hak pakai atas tanah negara merupakan kewenangan privat (hak) yang dapat dipunyai oleh pemilik hak pakai hanya sebagai penggunaan bangunan dan/atau memungut hasil dan tanah yang dijadikan objek haknya. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atas tanah hak pakai atas tanah negara tidak dapat dijadikan patokan dalam menetapkan nilai jaminan, nilai tanah tidak dapat dijadikan jaminan karena tanah merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
2. Objek hak tanggungan dapat dijamin lebih dari satu kali, maka kewenangan privat yang terdapat pada hak pakai adalah jaminan kenyamanan dan keamanan kreditur untuk memperoleh haknya kembali dari debitur yang menjaminkan tanah hak pakai atas tanah negara sebagai jaminan utangnya. Lembaga jaminan yang lebih tepat untuk hak pakai atas tanah negara adalah fidusia, karena hak pakai hanya memiliki hak untuk mempergunakan dan memungut hasil atas tanah bukan hak atas tanah.

B. Saran

1. Untuk menjadikan hak pakai atas tanah negara menjadi objek jaminan perlu diadakan pembedaan antara subjek hak pakai privat dan publik, dan yang dapat dijadikan objek jaminan adalah Hak Pakai

privat. Dengan demikian perlu adanya suatu aturan yang tegas untuk mengantisipasi persoalan tersebut.

2. Berdasar PP No. 40 Tahun 1996, tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Pasal 53, maka seharusnya hak pakai atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous, *Seminar Hukum Jaminan*, Binacipta, Bandung, 1981.
- Anwari, Ahmad., *Praktek Perbankan Di Indonesia (Kredit Investasi)*, Balai Aksara, Jakarta, 1981.
- Badruzaman, Mariam Darus., *Perjajian Kredit Bank*, Alumni, Bandung, 1980.
- Hadisoeparto, Hartono., *Pokok-Pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.
- Harsono, Boedi., *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, 1973, Tinta Mas, Jakarta, 1973.
- Hutagalung, A.S., "Konsepsi Yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional", *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Depok, 2003.
- , *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia*, Jakarta, 2005.
- Kansil, C.S.T., *Pokok-Pokok Pengetahuan Hukum Dagang Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1983.
- Kusnardi, Moh., dan B. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998.
- Simorangkir, O.P., *Seluk Beluk Bank Komersial*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchun., *Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

- Subekti, R., *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 2001.
- Subekti, R., *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986.
- Sudiyat, Iman., *Hukum Adat, Sktesa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1978.
- Wahyono, P., *Bahan-Bahan Pedoman Pwmhayatam dam Pengamalan Pancasila* , Aksara Baru, Jakarta, 1984.